

Смирнов А.А.

студент

Научный руководитель: Митрофанова Я.С., к.э.н

Тольяттинского государственного университета

Smirnov A.A.

«СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ПРИМЕРЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО НАДЗОРУ
В СФЕРЕ ТРАНСПОРТА»

"IMPROVEMENT OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES ON THE
EXAMPLE OF THE FEDERAL SERVICE FOR SUPERVISION OF
TRANSPORT"

Аннотация

Актуальность и научная значимость настоящего исследования определяется несколькими факторами.

В первых это связано с отсутствием изучения проблематики государственного автодорожного надзора в научной среде, ограниваясь только аналитикой от экспертов и специалистов в данной области, которые не направлены на решения крупномасштабных административных проблем.

Во вторых это реализация нового федерального законодательства в контрольно-надзорной области, в рамках существенных ограничений связанных с введением мораторий на проведения проверочных мероприятий.

В третьих это отсутствие полномасштабной административной реформы государственного автодорожного надзора на территории страны за последние двадцать лет.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе контрольно-надзорной деятельности государственных органов в сфере транспорта.

Предметом исследования Административная реформа государственного автодорожного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

Цель исследования является изучение контрольно-надзорной деятельности государственного автодорожного надзора, реализация административной реформы, пути ее решения и нахождения наиболее эффективного пути.

Гипотеза исследования состоит в том, что совершенствование и повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности в государственном автодорожном надзоре следует через проведение административной реформы по средствам перераспределения полномочий действующих субъектов, оптимизационных решений управлений и усовершенствовании законодательной базы.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. Поставить вопрос об эффективности действующей системы управления субъектов государственного автодорожного надзора.
2. Предложить оптимизированную систему организации действующих процессов, опираясь на опыт федеральных органов власти, прошедших административные реформы.

Теоретико-методологическую основу исследования составили научные труды зарубежных и российских ученых в области права, контрольно-надзорной деятельности.

Базовыми для настоящего исследования явились анализ действующей нормативно-правовой базы контрольно-надзорной деятельности в государстве, обобщение деятельности государственного автодорожного надзора.

Методы исследования: теоретический анализ, сбор, обобщение, систематизация, формализованное представление информации.

Опытно-экспериментальная база исследования является федеральное законодательство в области контрольно-надзорной деятельности, статистические отчеты Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

1. Выявлена неэффективность действующей организации процессов в государственном автодорожном надзоре, посредством изучения деятельности Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

2. Предложены концепции развития действующей организационной структуры государственного автодорожного надзора, в рамках которых можно добиться повышения эффективности применения контрольно-надзорных функций.

Теоретическая значимость исследования заключается в:

1. Исследовании нормативно-правовой базы регламентирующей транспортную отрасль и контрольно-надзорную деятельность.

2. Изучении деятельности государственного автодорожного надзора в России.

Практическая значимость исследования заключается в проработке и предложении концепции административной реформы государственного автодорожного надзора, по средствам оптимизационных решений организационной структуры службы.

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечивались данными из сводной отчетности Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, мнения опытных ученых и экспертов из транспортной отрасли.

Annotation

The relevance and scientific significance of this study is determined by several factors.

Firstly, this is due to the lack of study of the problems of state road supervision in the scientific community, limited only by analysis from experts and

specialists in this field, who are not aimed at solving large-scale administrative problems.

Secondly, it is the implementation of new federal legislation in the control and supervisory field, within the framework of significant restrictions related to the introduction of a moratorium on verification activities.

Thirdly, there has been a lack of a full-scale administrative reform of the state highway supervision in the country over the past twenty years.

The object of the study is the social relations that develop in the process of control and supervisory activities of state bodies in the field of transport.

The subject of the study is the administrative reform of the state highway supervision of the Federal Service for Supervision of Transport.

The purpose of the study is to study the control and supervisory activities of the state highway supervision, the implementation of administrative reform, ways to solve it and find the most effective way.

The hypothesis of the study is that the improvement and increase in the effectiveness of control and supervisory activities in the state highway supervision should be carried out through administrative reform by means of redistributing the powers of existing entities, optimizing management decisions and improving the legislative framework.

To achieve this goal, it is necessary to solve the following tasks:

1. To raise the question of the effectiveness of the current management system of subjects of state road supervision.

2. To propose an optimized system for organizing existing processes, based on the experience of federal authorities that have undergone administrative reforms.

The theoretical and methodological basis of the study was the scientific works of foreign and Russian scientists in the field of law, control and supervisory activities.

The basic principles for this study were the analysis of the current regulatory framework for control and supervisory activities in the state, a generalization of the activities of the state highway supervision.

Research methods: theoretical analysis, collection, generalization, systematization, formalized presentation of information.

The experimental base of the study is federal legislation in the field of control and supervisory activities, statistical reports of the Federal Service for Supervision of Transport.

The scientific novelty of the research is as follows:

1. The inefficiency of the current organization of processes in the state highway supervision, through the study of the activities of the Federal Service for Supervision in the field of transport, has been revealed.

2. The concepts of the development of the current organizational structure of the state highway supervision are proposed, within which it is possible to achieve an increase in the effectiveness of the application of control and supervisory functions.

The theoretical significance of the study lies in:

1. The study of the regulatory framework governing the transport industry and control and supervisory activities.

2. Studying the activities of the state highway supervision in Russia.

The practical significance of the study lies in the elaboration and proposal of the concept of administrative reform of the state highway supervision, by means of optimization solutions of the organizational structure of the service.

The reliability and validity of the research results were provided by data from the consolidated reports of the Federal Service for Supervision of Transport, the opinions of experienced scientists and experts from the transport industry.

Ключевые слова: государственный контроль и надзор, административная реформа, государственный автодорожный надзор, оптимизация.

Keywords: state control and supervision, administrative reform, state highway supervision, optimization.

Российская Федерация в сознании граждан, как орган власти, осуществляет и реализует защиту интересов и прав, по средствам Конституции Российской Федерации. Данные принципы закреплены в статье 45 [1]. Государственные органы управления, на различных уровнях, как федеральном, региональном и муниципальном, обязаны реализовывать и регулировать деятельность должностных лиц, организаций, и иных форм, по средствам своих органов управления, тем самым проводя государственный надзор за соблюдением законодательства, на всех уровнях власти и всех муниципалитетов. Данная обязанность является гарантом реализации прав и свобод человека, гражданина.

«Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль в Российской Федерации» как термин введен сравнительно недавно, со вступлением в действие Федерального закона от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" [2] (далее - Закон № 248-ФЗ). Данный термин в полной мере указан в статье 1 Закона № 248-ФЗ.

Под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем в Российской Федерации (далее - государственный контроль (надзор), муниципальный контроль) в рамках действующего закона понимается под собой как действия надзорных органов над подконтрольными лицами (физические и юридические лица, индивидуальные предприниматели, и других форм), для соблюдения данными лицами норм права, в том числе обязательных требований, например лицензий или разрешения.

Деятельность транспортной отрасли является стратегической для государства, а контроль и надзор за субъектами отрасли, одной из самых важных в стране. Транспорт, всех видов, включая и водный и наземный и воздушный, эксплуатируются в разных видах отраслях, как в военных, так и

в гражданских целях. Главной целью автомобиля является перевозка пассажиров и грузов. Отрасль перевозки настолько многогранна, что может делиться и на виды, и на типы, и на подгруппы, имея разные признаки и свойства.

В 2004 году, началась «новая глава» формирования административных органов власти, в том числе органах принадлежащих к государственному контролю и надзору, в Российской транспортной инспекции, указом Президента Российской Федерации № 314 «О системе и структуре Федеральных органов исполнительной власти» от 09.03.2004 года была образована новая служба – Ространснадзор [3]. Структурным подразделением вновь образованной службы, осуществляющим функции по контролю в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, является Государственный автодорожный надзор (Госавтодорнадзор).

Самым крупным направлением среди пяти представленных можно выделить Государственный автодорожный надзор, так как в него входит наибольшее количество сотрудников и территориальных управлений, таким образом, представляет наибольший интерес для исследования направления.

Учитывая множественность функций и задач госавтодорнадзора, возникает вопрос, повышается ли эффективность государственного надзора при административной реформе, в части за счет оптимизации и укрупнения, ведь случаи оптимизации в современном формировании надзорных органов и иных органов власти имели как положительный, так и отрицательный опыт.

На современном этапе формирования гражданских институтов и органов власти в Российской Федерации государственному автодорожному надзору отведена значительная роль в формировании безопасности граждан и объектов инфраструктуры. Для формирования безопасной правовой среды на органы власти возложены обязанности для контроля и надзора, среди них и Министерство внутренних дел Российской Федерации, в частности Государственная инспекция безопасности дорожного движения, также отведена роль многочисленным департаментам транспорта и дорог в

различных министерствах на региональном уровне в субъектах РФ. Однако ключевой орган в РФ по применению контроля и надзора, за перевозками пассажиров и грузов, возложен на государственный автодорожный надзор в Федеральной службе по надзору в сфере транспорта.

Одной из главных задач является предотвращение и устранение аварийных ситуаций на дорогах. Для этого на управление возложены функциональные обязанности по проведению профилактических мероприятий, особенно в области технического состояния транспортных средств и условий их эксплуатации.

Главным должностным лицом, в госавтодорнадзоре, в лице граждан и со стороны государства является инспектор. Инспектор это федеральный государственный гражданский служащий, в функции которого входят осуществление контроля и надзора за транспортным законодательством субъектами данной деятельности. В частности инспектор осуществляет контроль и надзор, согласно нормам закона № 248-ФЗ, а именно за соблюдением контролируемые лицами обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами; за соблюдением (реализацией) требований, содержащихся в разрешительных документах; за соблюдением требований документов, исполнение которых является необходимым в соответствии с законодательством Российской Федерации; за исполнение решений, принимаемых по результатам контрольных (надзорных) мероприятий.

Объектами деятельности инспектора при государственном контроле и надзоре являются: деятельность, действия (бездействие) граждан и организаций, а именно физические и юридические лица, в том числе и индивидуальные предприниматели, осуществляющие перевозки пассажиров и груза.

На современном этапе государственный автодорожный надзор в рамках управления (структурного подразделения) Ространснадзора является достаточно противоречивой структурой. Это связано с тем, что

госавтодорнадзор прямо или косвенно дублирует функции других ведомств, в части функций, целей и задач, среди ведомств это ГИБДД, ФСБ, ФТС, Трудовая инспекция, Россельхознадзор, различных Министерств и департаментов транспорта и дорог в субъектах и муниципальных образований.

Второй и немаловажной проблематикой госавтодорнадзора является кадровый и структурный «голод». На 2022 и 2023 год в Российской Федерации насчитывается около 3200 человек. Стоит учитывать, что в данное число входят все сотрудники данного управления, включающего сопутствующую деятельность отделы (кадры, бухгалтерия, МОП и другие). Около 2000 человек непосредственно выполняют контрольно – надзорные функции. В свою очередь стоит отметить, что укомплектованность составляет около 93%, таким образом, такой маленький по численность штат вполне устраивает государство для рассмотрения задач. В среднем на 100 000 человек около 1.5 инспектора, данная цифра катастрофическая с точки зрения эффективности и функционирования деятельности. Также следует отметить, что в РФ существуют крупные регионы по площади, такие как Якутия, Красноярский край, Тюменская область и другие. В данных регионах деятельность непосредственно во взаимодействии с контролируемыми лицами сводится практически к нулю. Благодаря современным решениям и технологиям данный разрыв между властью и гражданами удалось немного уменьшить, однако об увеличении эффективности и целесообразности речи не идет.

Эффективность. Одна из важнейших проблематик госавтодорнадзора. Эффективность можно выразить через следующие показатели г) количество проведенных мероприятий и их эффективность.

А) количество инспекторов на 100 000 человек. Как уже ранее проиллюстрировано, в среднем на 100 000 человек около 1.5 инспектора, данная цифра катастрофическая с точки зрения эффективности и функционирования деятельности

Б) количество накладываемых штрафов, как в денежном, так и в количественном эквиваленте. По данным доклада Федеральной службы по надзору в сфере транспорта об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере транспорта и транспортной безопасности и об эффективности такого контроля за 2022 год.

В настоящее время госавтодорнадзор имеет ряд проблем для формирования более эффективной службы. Ряд проблем рассмотрен во второй главе данного исследования. Для выхода на более эффективную модель развития госавтодорнадзора предложена три варианта развития:

А) Наделить правоохрнительными правами и полномочиями госавтодорнадзор. Выделить данное направление из Федеральной службы по надзору в сфере транспорта в отдельную федеральную службу.

Б) Передача полномочий Министерству внутренних дел РФ, а точнее в управление ГИБДД, с ликвидацией существующего госавтодорнадзора.

В) Ликвидация существующего госавтодорнадзора и переопределение функций на другие ведомства.

Понятие «правоохрнительные органы» можно рассмотреть и с научной точки зрения, и с законодательной. Но во всех смыслах основными тезисами будет, что правоохрнительные органы в любом случае будут связаны с охраной государства, граждан, и их интересов.

К данной категории можно отнести и полноправные правоохрнительные органы, так и органы власти, имеющие перед собой цель по охране правопорядка, законности, а также применения мер реагирования в случае нарушения. В целом, если выделять, какой орган является правоохрнительным, то предмет дискуссии может застопориться, так как понятие в юридической науке как таковой отсутствует. Таким образом, можно выделить из данного понятия основной тезис «правоохрнительная деятельность». С помощью данного тезиса можно выделить те или иные органы власти, которые занимаются правоохрнительной деятельностью. Так или иначе, деятельность

госавтодорнадзора Ространснадзора можно смело относить к правоохранительной деятельности. Такие выводы можно сделать, проанализировав основные задачи и цели госавтодорнадзора, в том числе это отражает и положение о службе и управлении. Основные тезисы звучат как повышение безопасности в сфере транспорта в РФ и разработка эффективных средств предупреждения рисков.

Наиболее подходящей моделью для административной реформы госавтодорнадзора является модель «реформа ФССП 2019 года» [4]. В рамках данной реформы определен новый статус, новые полномочия и новые гарантии судебных приставов. Данный опыт поможет реформировать госавтодорнадзор, что позволит усовершенствовать свою деятельность, поднять «авторитет» инспектора, путем наделения более широких полномочий и гарантий. История становления ФССП и функциональные обязанности, в том числе и как правоохранительного органа, имеет схожий вид с госавтодорнадзором. В первую очередь это связано с так или иначе правоохранительной деятельностью службы. Тем самым, с принятия данного закона, статус судебных приставов изменен, и служба приравнена к правоохранительным органам. [5].

Для обеспечения формирования безопасной правовой среды на органы власти возложены обязанности для контроля и надзора, среди них и Министерство внутренних дел Российской Федерации, в частности Государственная инспекция безопасности дорожного движения. Основным ведомством в части целей и задач по повышению уровня безопасности на дорогах Российской Федерации является «младший брат» в лице государственного автодорожного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

В рамках исследования предложена новая концепция по реформе госавтодорнадзора, а именно передача полномочий в ГИБДД. Данная реформа давно назревает, не только из за дублирования функций, задач и целей ведомств. В первую очередь это связано с тем, что инспектора ГИБДД

ближе всех знают основную деятельность инспекторов госавтодорнадзора, нежели другие ведомства. Среди основных функциональных задач имеют схожий набор инструментов. Для административной реформы по вхождению и передачи полномочий госавтодорнадзора можно взять за основу предложенную концепцию части реформы «ФССП 2019 года».

В рамках данной реформы немногочисленный состав инспекторов госавтодорнадзора, по сравнению с инспекторами ГИБДД, перейдет в разряд сотрудников МВД. Данная реформа даст толчок к развитию выявления более технологично сложных нарушений, поможет опыт госавтодорнадзора и правоохранный «эффект» сотрудников ГИБДД. Сама реформа даст положительную динамику для развития надзорной деятельности в области транспорта. Так как инспектора ГИБДД расширят полномочия, а в первую очередь знания и умения, необходимые для выявления технологически сложных нарушений, например в сфере перевозок опасных грузов транспортными средствами, или получение компетенций в выявлении перегрузов транспортных средств которые вредят дорогам федерального и регионального значения, тем самым повышая безопасность жизни граждан и укрепляя государственные институты.

Третья же модель кардинально иная, она призвана ликвидировать ведомство, путем передачи полномочий другим органам власти России, таким как ГИБДД, ФСБ, ФТС, Трудовая инспекция, Россельхознадзор, различных Министерств и департаментов транспорта и дорог в субъектах и муниципальных образований.

Список используемой литературы

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
2. Федеральный закон "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" от 31.07.2020 N 248-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/
3. Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 (ред. от 27.03.2023) "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" [Электронный ресурс]: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_46892/
4. [Электронный ресурс]: <https://www.cherlock.ru/articles/reforma-fssp-2018-goda2>
5. Совфед одобрил закон о новом статусе сотрудников службы судебных приставов // ТАСС. [Электронный ресурс]: <https://tass.ru/obshchestvo/6927437>